

**Cultures & Conflits****31-32 | printemps-été 1998**
Sécurité et immigration

Les savoirs universitaires et politiques sur la sécurité intérieure en Europe

Lode Van Outrive

**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/2118>

DOI : 10.4000/conflits.2118

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 15 mai 1998

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Lode Van Outrive, « Les savoirs universitaires et politiques sur la sécurité intérieure en Europe », *Cultures & Conflits* [En ligne], 31-32 | printemps-été 1998, mis en ligne le 21 mars 2007, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/2118> ; DOI : 10.4000/conflits.2118

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

Creative Commons License

Les savoirs universitaires et politiques sur la sécurité intérieure en Europe

Lode Van Outrive

- 1 J'aimerais dans cet article examiner deux questions. Premièrement, dans quelle mesure les savoirs universitaires concernant la sécurité sont-ils politiques et à quelles sources ayant trait aux matières traitées par des institutions européennes peuvent-ils se nourrir ? Deuxièmement, le monde politique européen fait-il usage en retour, des savoirs, des analyses et des discours scientifiques, universitaires ou autres ? Quelles conclusions peut-on tirer des relations, ou de l'absence de relations, entre ces deux mondes ? Nous limiterons l'analyse au domaine du troisième pilier du Traité de Maastricht, qui porte au sens large, sur les problèmes de la sécurité intérieure de l'Union européenne, et que le traité d'Amsterdam a peu modifié.
- 2 Le domaine de la sécurité intérieure
- 3 La collaboration internationale européenne en matière de sécurité n'est pas nouvelle, mais, dans la deuxième moitié des années 1970, elle a fait un saut qualitatif, d'abord avec les initiatives TREVI, puis avec la signature en 1985 de l'Acte Unique, et notamment "en annexe", ce qu'on oublie trop souvent, à savoir la déclaration générale concernant les articles 13 à 19 de l'Acte Unique qui stipule : " Rien dans ces dispositions ne porte préjudice aux droits des Etats membres de prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires en ce qui concerne le contrôle de l'immigration provenant des pays tiers et en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogues et le commerce illégal d'objets d'art et d'antiquités². "
- 4 Il s'agissait, en fait, d'une légitimation de ce que les ministres de la Communauté Economique Européenne avaient déjà conclu entre eux, et d'une anticipation face aux futures initiatives intergouvernementales dans le domaine de la sécurité considérées comme des mesures compensatoires à la libre circulation des personnes. En effet, l'avènement d'un nouvel espace européen, fondé sur la libre circulation, a conduit à l'élaboration de nouveaux mécanismes, visant à concilier formellement cette liberté avec

les nécessités de l'ordre public et de la sécurité. Pour répondre à ces objectifs, plusieurs initiatives, textes, conventions et résolutions internationales ont été adoptées ces dernières années, en exécution du Titre VI du Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992. Ce processus a été si rapide, qu'aujourd'hui, seuls des fonctionnaires travaillant à plein temps, et gravitant autour des ministères concernés, sont à même de suivre ce mouvement et de fournir une information complète. Cette situation pose sans doute autant de problèmes aux hommes politiques, surtout aux parlementaires qui s'y intéressent, qu'aux chercheurs.

5

Les savoirs universitaires

- 6 Les publications portant sur la collaboration policière internationale en Europe sont très nombreuses⁴. Leur lecture demeure cependant assez décevante, car elles sont pour la majorité d'entre elles descriptives et souffrent de nombreuses lacunes. Ces descriptions, qu'elles soient générales ou qu'elles s'attachent à une initiative institutionnelle spécifique en matière de collaboration policière, s'accompagnent néanmoins assez fréquemment de réflexions critiques. Celles-ci sont intéressantes car elles témoignent d'une certaine prise de position sur les besoins des policiers, la position juridique des personnes sujettes aux contrôles, le respect des droits fondamentaux des citoyens, ou encore le respect des conditions d'un Etat de droit démocratique. Les auteurs qui relèvent les obstacles à la collaboration donnent eux aussi leur point de vue.
- 7 Les tentatives de classification des différentes initiatives s'avèrent très intéressantes à analyser. Le fait même qu'elles soient si nombreuses et surtout différentes les unes des autres ne relève pas, à notre avis, du simple hasard. Il s'agit d'un indice révélateur de la situation complexe, chaotique et anémique, que constituent les différentes initiatives de collaboration internationale de nature policière ou quasi-policière autour de la sécurité.
- 8 Certaines analyses essaient de découvrir le motif, ou l'opportunité, à l'origine d'une initiative : simple intérêt ou véritable stratégie d'un ou de plusieurs pays membres de l'UE.
- 9 D'autres auteurs évoquent aussi bien l'effet " boomerang ", en réalité centralisateur de la collaboration internationale sur les services de police ou autres, propre à chaque pays, que l'effet d'osmose entre les différents services de l'Etat, de sorte que plusieurs instances participent dorénavant à des initiatives de collaboration : services d'information, de police, d'immigration, de douane et même l'armée. " Information is the name of the game " : la communication, le stockage et l'échange d'informations sont devenus le noyau dur des mesures adoptées contre le " déficit de sécurité " dans l'Europe en construction. Rares sont les enquêtes qui portent sur la façon dont se déroule sur le terrain la collaboration internationale, par exemple, la collaboration policière internationale à l'échelle locale transfrontalière.
- 10 Toute cette littérature n'est pas sans intérêt comme source d'information, mais nombre de questions concernant le domaine de la sécurité demeurent en suspens, car les réponses apportées, quand elles existent, restent souvent trop partielles. En effet, la majeure partie de la littérature existante ne prend pas en compte le contexte, qui est forcément politique, puisqu'elle aborde généralement les questions de sécurité et de police, dans un sens large et fonctionnel. Toutefois, de récentes analyses, plus détaillées, ont tenté de dépasser, autant que faire se peut, les dimensions morphologique et descriptive, pour fournir des explications socio-politiques au phénomène de la

collaboration internationale. Ces travaux sont principalement l'œuvre de politistes et/ou de sociologues. On peut entrevoir au moins trois types d'approches différentes de sociologie politique⁵.

Les différentes analyses et problématiques

- 11 L'analyse fonctionnaliste
- 12 Elle s'inspire de l'idée de l'intégration européenne marquée par une croyance normative dans cette intégration. Elle considère que le phénomène de spill over touche maintenant les attributs de souveraineté et qu'il rencontre plus de résistances. La mise en place de piliers en serait la preuve. Les gouvernements, les ministres, les agences, les partis politiques, mais aussi les groupes d'intérêts, les organisations et les initiatives internationales européennes jouent un rôle crucial dans le processus d'intégration. On passera inéluctablement, selon cette analyse, de l'intergouvernemental au communautaire. Tout est affaire de temps.
- 13 L'analyse interactionniste-fonctionnaliste :
- 14 Plus phénoménologique, cette approche est aussi plus sophistiquée. Au lieu de se référer à la normativité de l'intégration européenne comme telle, elle constate que la notion " sécurité intérieure " domine le débat en élargissant sans cesse son domaine d'application - qu'il s'agisse de faire face à une nouvelle panique morale, ou à l'écroulement du système de sécurité bipolaire - car la notion est toujours liée à des justifications politiques, qui relèvent plus de la rhétorique, mais qui comportent peu d'analyses précises de la situation réelle. On peut constater que le débat s'articule autour de différents axes : général / singulier, national (la souveraineté) / international, administratif / politique, coopération / concurrence. Si ce débat s'autonomise, tout comme les bureaucraties qui s'en occupent, les initiatives, les autorisations et les interventions occasionnelles des hommes politiques, en priorité celles des ministres et des membres des exécutifs des pays de l'Union, influent toujours sur ce dernier.
- 15 Les analyses constructivistes-structuralistes :
- 16 Certaines de ces analyses ont une tonalité post-moderniste marquée. Elles mettent en avant la réaction des polices à la libre circulation des personnes, l'idéologie d'un " continuum sécuritaire " (un continuum entre le terrorisme, l'immigration, l'asile, la criminalité organisée sous des formes multiples, les mouvements d'extrême droite, l'hooliganisme, etc.)⁶, la crainte d'un déficit sécuritaire " permanent ". Tout cela conduit à l'instauration d'une idéologie unificatrice et d'un sentiment d'urgence, voire à l'abolition de toutes sortes de bipolarisation, mais - et ceci va plus loin que d'autres théories - sans que cela ne présuppose nécessairement une volonté réellement commune, car corrélativement, il y a prolifération des enceintes et de stratégies contradictoires entre les Etats-acteurs. Le résultat est un transfert - illégal ? - de souveraineté d'Etat au profit de bureaucraties pan-étatiques ou supranationales, de caractère arbitraire et sans aucun countervailing power.
- 17 Certaines analyses vont encore plus loin. Cette construction de la sécurité intérieure en Europe est étroitement liée à une réaction d'autodéfense professionnelle, à un corporatisme de plus en plus crispé, voire à une compétition pour le pouvoir entre les membres des pouvoirs exécutifs, des ministres de l'Intérieur et de la Justice, quand ces derniers constatent que l'Europe, et particulièrement la Commission, sous prétexte de libre circulation, veut s'occuper des activités routinières des polices. Cette idéologie corporatiste élude les responsabilités politiques. Le principe de " non-contradiction "

plutôt que " d'harmonisation " est une solution pour les bureaucraties fragmentées qui gèrent les initiatives de collaboration, initiées par un ou quelques Etats au gré de la conjoncture et des circonstances. Envisager ce processus comme un développement naturel, de type linéaire, de spill over qui conduirait à une intégration européenne supranationale relève d'une lecture naïve de la construction européenne.

- 18 Un autre pas est franchi par ceux qui se réfèrent à la situation de l'Etat post-hobbesien, afin de mieux comprendre la nature des différentes réalisations des soi-disant mirages institutionnels. Selon ces travaux on se dirigerait vers une mosaïque de lieux décisionnels où l'Etat-nation perdrait de son importance au profit d'instances plus ou moins informelles, intergouvernementales. Ces groupes restreints composés de fonctionnaires des bureaucraties et de lobbyistes professionnels gèrent, par exemple, les questions de police, comme des problèmes techniques. Chaque initiative exige un système de contrôle spécifique. Ce phénomène risque de se s'intensifier... Mais, parallèlement à cette argumentation, il convient de souligner qu'il existe toujours un " continuum sécuritaire " commun avec un nouvel ethos du secret, de la confidentialité et de la loyauté exclusive à l'égard de l'appareil administratif. Tout en s'opposant à une vision de fatalisme structurel - que deviendra l'UE ? - et à celle d'un séparatisme naïf, les auteurs de ces travaux constatent que la collaboration policière se développe indépendamment du pouvoir politique et s'interrogent sur l'existence possible d'une police sans Etat ou d'un Etat sans police. Il existe des limites à la légitimité des capacités policières supranationales. L'UE en soi ne représente-elle pas une situation étatique post-hobbesienne ? L'UE elle-même est un patchwork, résultant d'une façon d'agir en piece-meal engineering.

Les sources utilisées

- 19 Sur quelles sources ces analyses reposent-elles ? Quel usage les auteurs font-ils des documents émanant des institutions et des initiatives européennes ? Nous avons examinés 25 ouvrages publiés depuis 1992, afin de vérifier les références et l'usage des sources⁷.
- 20 - A notre étonnement nous avons constaté que seules quatre publications mentionnent un problème de sources documentaires et deux font état de réelles difficultés, en rappelant notamment que les documents officiels et formels sont insuffisants pour mener une analyse en profondeur ; en outre il faut souvent se référer à des documents confidentiels ou secrets, à de l'" inside information ", qu'il faut chercher ici et là dans les administrations nationales⁸. Il est, certes, toujours possible d'obtenir des documents " sous la table " ou grâce à des relations personnelles,- " à la manière latine "....
- 21 - Il est étonnant de constater que 10 des 25 publications ne contiennent aucune référence à des documents d'une institution européenne, alors qu'il aurait été assez logique d'en trouver mention.
- 22 - 9 livres sur 15 s'appuient exclusivement sur les discours et les processus de prises de décisions conformément aux procédures qui figurent dans le texte du troisième pilier du Traité de Maastricht. En effet, les auteurs font presque exclusivement référence à des documents officiels et publics du Conseil des ministres (directives, conventions, positions communes, résolutions, conclusions, recommandations) et de la Commission européenne (les documents COM (communication) et SEC (rapports du secrétariat). On trouve, dans une moindre mesure, des références à des documents du Parlement européen, à 3 exemples près, à des rapports et des résolutions du Parlement. On trouve également dans ces 15 publications des références aux documents du Conseil de l'Europe, et plus

spécialement du Comité européen pour les problèmes criminels. Ces documents sont faciles d'accès.

- 23 - Rares sont les publications dans lesquelles on trouve des références à d'autres sources, moins publiques, moins connues. Je fais allusion ici aux documents des groupes de travail, des groupes ad hoc ou à des documents préparatoires (par exemple des green papers) du Conseil ou de la Commission, à des notes de la présidence du Conseil, à des documents du Comité K 4, des comités exécutifs des hauts fonctionnaires, des services juridiques, des institutions, à des comptes-rendus des débats parlementaires, aux questions parlementaires et aux réponses des commissaires européens, aux arrêts de la Cour de Luxembourg. Seuls quelques auteurs les utilisent, et encore peu souvent⁹. Deux publications, seulement, font un usage systématique de ces autres sources¹⁰. Les quelques publications qui traitent de la jurisprudence européenne citent abondamment les matériaux issus de la Cour de justice.
- 24 - Même les auteurs qui se limitent à l'analyse d'une seule initiative (par exemple la Convention de Schengen) utilisent les sources officielles facilement disponibles, et ne se réfèrent que rarement à d'autres sources, comme des documents préparatoires, les rapports d'avancement des groupes de travail, à des manuels, etc.
- 25 - Dans les multiples ouvrages collectifs, l'inégalité ne porte pas seulement sur la longueur et la qualité des contributions, mais également sur la quantité et la qualité des sources utilisées. On s'aperçoit finalement que seuls quelques chercheurs, toujours les mêmes, utilisent également des sources différentes des sources les plus officielles et se départissent ainsi des discours d'institution.
- 26 - Il convient également de signaler le fait que certains auteurs se réfèrent quasi exclusivement à des documents ayant trait aux affaires de sécurité intérieure européenne émanant de leur propre gouvernement ou de leur administration nationale (par exemple des documents du Home Affairs Committee britannique) ou, mais c'est plus rare, de leur parlement national. Peu de chercheurs ont, par exemple, su apprécier la valeur des publications du standing committee de la Chambre des Lords britannique¹¹, ou ont utilisé les rapports du Sénat français, pourtant si riches en informations.
- 27 - Les références indirectes à des déclarations ou à des décisions des institutions européennes via des communiqués des agences de presse, comme Europe Information ou la Documentation européenne, sont également utilisées dans certains ouvrages.
- 28 Enfin, il convient de signaler que les ouvrages que nous avons dépouillés s'appuient largement sur les travaux d'autres auteurs universitaires, formant ainsi une sorte de boucle référentielle, et qui à bien des égards constitue les sources principales des écrits sur la sécurité intérieure de l'UE ! Lire les collègues est sans doute plus facile dans ce domaine que de trouver soi-même les documents, en se donnant la peine de rencontrer des policiers et des hommes politiques. La difficulté de se dégager des sources institutionnelles est certes grande, mais pas insurmontable. En outre, on peut se demander pourquoi les savoirs universitaires ne sont pas plus orientés vers les discours et les points de vue des Parlements, nationaux et européen, qui trouvent en général leur expression dans les rapports, les résolutions, votés en commission ou en séance plénière. Il y aurait pourtant de bonnes raisons d'en tenir compte :
- 29 - Tout d'abord, l'analyse sociologique des processus de décision, ne peut faire l'économie de l'étude des discours de l'une des institutions majeures de l'Union européenne, le

Parlement européen, même si sa compétence formelle est très réduite et que les Parlements nationaux ont des difficultés à suivre.

- 30 - De plus, certains principes démocratiques affirment que les décisions doivent être légitimes et prises par des instances responsables devant les citoyens. Il est généralement reconnu que les prises des décisions " intergouvernementales " instaurant des institutions européennes qui s'occupent de la sécurité, ne respectent absolument pas ces principes. On pourrait s'attendre à ce que ce soient les représentants élus par les citoyens qui prennent les décisions législatives, celles-ci étant ensuite appliquées par un pouvoir exécutif responsable devant les représentants de la population. Quand des chercheurs prennent au sérieux les discours et les pratiques de ces parlementaires ils témoignent d'un respect pour une Europe plus démocratique et pour la démocratie en général. Négliger ces sources, faciles d'accès et elles-mêmes critiques, et se contenter d'analyser uniquement les paroles et le travail des décideurs actuels, revient d'une certaine façon à légitimer, même involontairement, un certain *modus operandi*.
- 31 - L'analyse gagnerait en dynamique, et permettrait de confronter les activités et les discours d'un ou des pouvoirs exécutifs avec les activités de ceux qui devraient fonctionner comme un vrai pouvoir législatif et de contrôle.
- 32 Le plus surprenant dans ces travaux universitaires, est le caractère principalement morphologique ou spéculatif des analyses qu'ils proposent. Les analyses de prise de décisions sont quasiment inexistantes ! Dès lors, l'intérêt pour certaines catégories de documents et de sources moins publiques, et donc moins connues, demeure faible. On n'a pas ou trop peu conscience de la relative égalité qui existe entre la position du chercheur, du politicien-parlementaire et du journaliste en ce qui concerne les problèmes d'accès aux institutions et à l'information. On a déjà mentionné le fait que quelques rares universitaires se sont lancés dans l'analyse des mécanismes de prise de décisions et les réelles difficultés d'accès aux sources auxquelles ils ont été confrontés. Ces derniers expliquent comment ils ont dû résoudre de véritables puzzles en faisant la chasse aux sources. En effet, il faut en général beaucoup de temps et de persévérance pour y accéder¹².
- 33 Par expérience, nous savons que l'accès aux documents de l'Union européenne et notamment à ceux qui ont trait au Troisième pilier n'est pas facile. Il existe des bases de données : des microfiches, des documents de la Commission européenne, du Conseil des ministres et du Parlement européen. Une bonne partie d'entre eux sont maintenant publiés dans le Journal Officiel de l'Union et figurent dans la base informatique CELEX, tandis que les documents COM et SEC de la Commission sont repris dans la base informatique SCAD. Mais, certains documents du Conseil et de la Commission sont classés " confidentiel " ou " secret ", et ne sont guère accessibles. De même, il est très difficile d'avoir accès aux documents des groupes de travail, des rapports des commissions et des réunions ad hoc fonctionnant dans le cadre du Troisième pilier. En fait, l'enregistrement et l'archivage systématique, formel et accessible à tous, des documents des trois grandes institutions européennes fait défaut. On rencontre les mêmes difficultés lorsque l'on veut obtenir des documents autres que ceux publiés officiellement et qui concernent les initiatives qui sont prises en dehors du Titre VI du Traité, ceux relatifs, par exemple, les accords de Schengen.
- 34 Jusqu'à présent ce sont surtout des journalistes, comme Tony Bunyan, l'éditeur de Statewatch, qui font état des difficultés d'obtention des documents sur le fonctionnement du Troisième pilier. Ses demandes sont à l'origine d'un grave conflit au sein du Conseil

des ministres de l'UE. Les ministres scandinaves, hollandais et même britanniques ne voyaient aucune raison de refuser l'accès aux documents que ce dernier demandait, contrairement aux ministres des autres pays membres qui souhaitaient lui appliquer une censure et faire une sélection, refusant d'entériner la décision de la Cour de Luxembourg qui donnait tort aux ministres. Ces derniers continuent de refuser de communiquer les documents. La réaction de la majorité des ministres devant la Cour de justice a été aussi surprenante que cynique : " c'est le Conseil qui décide de la législation communautaire, et dès lors il ne fonctionne pas comme une assemblée parlementaire nationale... Les plaignants ne comprennent pas la vraie nature de la prise des décisions du Conseil, ni le fait que les documents du Conseil ne puissent être comparés à des documents parlementaires. Le Conseil fonctionne par un processus de négociation internationale et de compromis. En plus, il n'existe aucun principe fondamental d'accès à l'information, qui résulte soit de la Convention européenne des droits de l'homme, soit des traditions constitutionnelles des Etats-membres ".

- 35 Ce dernier point n'est pas vrai pour les pays scandinaves ; mais les ministres scandinaves ont été mis en minorité au Conseil des ministres et sont vus reprocher par leurs collègues leur ouverture et leur franchise¹³ ! Finalement, après maintes tribulations et de multiples refus, le journaliste s'est tourné vers l'Ombudsman du Parlement de l'Union européenne pour refus d'informations de la part du Conseil. L'Ombudsman a déclaré les cinq plaintes déposées par Tony Bunyan recevables. Mais le Conseil a refusé la compétence de l'Ombudsman et l'affaire va certainement arriver devant la Cour de Luxembourg¹⁴. Avant même l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le Parlement européen se plaignait déjà du manque de transparence dont il s'estimait victime, comme d'ailleurs les citoyens, dans le fonctionnement des institutions européennes. Les maigres dispositions à ce sujet dans le texte sur le Troisième pilier du traité de Maastricht n'ont pas apporté beaucoup de changements, bien au contraire. Les dénigrements des ministres et des commissaires européens à l'égard du Parlement ont été plutôt contre-productifs. Dès lors, il ne faut pas s'étonner de la revendication du Parlement européen pour une plus grande transparence et un accès facilité aux documents communautaires lors de la préparation du nouveau traité par la Conférence intergouvernementale¹⁵. Le nouveau traité d'Amsterdam prévoit que le Conseil devra, dans les deux ans, prendre une décision sur les principes généraux gouvernant l'accès aux documents et les restrictions qui lui seront apportées. Mais les possibilités de censure sont prévues dans le texte¹⁶. Le besoin de pouvoir disposer d'une base de données " Troisième pilier " consultable, ouverte au public, où l'on pourrait retrouver tous les documents communautaires, quelle qu'en soit la source, se fait à nouveau sentir.

- 36 En somme, peu d'universitaires sont prêts à s'investir suffisamment pour surmonter les difficultés de la recherche. Ils préfèrent se contenter de versions officielles. C'est peut-être la raison pour laquelle ils sont aussi peu utilisés par les hommes politiques.

Les savoirs politiques

- 37 On peut en effet inverser la question de départ, et se demander si l'on constate, au niveau européen, une utilisation par les hommes politiques du savoir universitaire.
- 38 Pour répondre à cette question nous avons analysé 37 rapports de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen, rédigés entre juillet 1994 et février 1997 ainsi que 10 Communications de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, publiées entre novembre 1990 et décembre 1996¹⁷. Ces recherches étaient limitées. Je savais déjà par expérience que les documents des trois

institutions concernant le domaine de la sécurité faisaient rarement référence à des travaux scientifiques ou à des recherches universitaires. En tant que parlementaire européen 1989 à 1994, j'ai établi des rapports sur Schengen et Europol, en m'appuyant sur des recherches académiques, j'ai pu constater l'étonnement et la surprise qu'avaient suscité ce type de référence auprès des autres parlementaires.

39 Disons d'emblée que mon expérience fut nettement confirmée et que le résultat fut donc assez décevant. Les différences entre les documents parlementaires et ceux de la Commission sont minimales. On peut établir un certain nombre de remarques intéressantes :

40 - Les savoirs politiques des Parlements se concentrent en général, et presque obligatoirement, autour des questions d'actualité. A l'époque où j'ai analysé les rapports parlementaires, les membres du Parlement européen s'occupaient surtout de faire des propositions de modifications des dispositions concernant les domaines de la justice, de la police et de la sécurité, en vue de la Conférence Intergouvernementale qui préparait le nouveau traité de l'Union européenne. Ils en profitaient pour mener des réflexions de nature législative relatives aux enceintes futures en charge des décisions politiques sur la sécurité intérieure et extérieure. On peut noter que la réflexion menée par la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures s'est avérée semble-t-il particulièrement utile puisqu'elle " suit de beaucoup plus près les projets de décisions dans le cadre du Titre VI du Traité de Maastricht aussi bien de la Commission que du Conseil des ministres que cela ne fut le cas il y a quelques années et qu'elle réussit même à devancer les décisions finales du Conseil comme sur le SIE (European Information System)¹⁸ ".

41 - Les institutions fonctionnent manifestement en circuit fermé. Elles se citent mutuellement. Elles citent avant tout leurs propres prises de position antérieures. Puis elles se réfèrent, de façon critique ou non, aux énoncés d'autres institutions. Le Parlement, comme la Commission, font principalement référence aux textes du Conseil. Les arrêts de la Cour de justice sont mentionnés dans une moindre mesure en fonction des sujets abordés. Les rapporteurs se contentent en général de citer les documents publics, et se réfèrent rarement aux rapports des groupes de travail, des documents préparatoires du Conseil, etc. Il convient cependant de noter que ces sources " primaires " ne sont pas systématiquement accessibles, même pour les parlementaires. On peut mentionner à ce propos le fait que certains rapports, notamment dans leurs " exposés des motifs " cherchent à légitimer juridiquement leur propre intervention en évaluant la base juridique des positions et des décisions des autres institutions. Il est rare qu'un rapporteur parlementaire ne saisisse pas l'occasion de critiquer le manque de communication et d'ouverture du Conseil, le peu de respect qu'il manifeste pour les prérogatives du Parlement, et la transmission souvent tardive des documents¹⁹.

42 - L'analyse morphologique et historique des faits et de l'évolution d'un problème ou de la situation prend une place considérable, car les rapporteurs se doivent d'informer leurs collègues ignorant(e)s. Ils sont très nombreux sur les questions de justice, de police, d'immigration, de droits de l'homme et en général, très méfiant(e)s, puisqu'il s'agit de matières assez complexes et peu attrayantes car difficiles à valoriser électoralement²⁰. La qualité de l'analyse morphologique est très variable, car elle dépend des informations disponibles et de la qualification ou du zèle du rapporteur et/ou de ceux qui l'assistent²¹. Mais, en pratique, elle n'est pas étayée par des références à des exemples concrets et ne s'appuie pas sur des sources extérieures. On s'aperçoit, de temps à autre, que des ONG ont été consultées, qu'un effort en terme de perspective historique a été mené, que des études

et des rapports ont été utilisés mais sans indication précise quant aux sources²². Il arrive qu'on mentionne des conférences, des séminaires, etc. Mais là encore, ceux qui souhaiteraient consulter de plus près les documents cités en référence, ne trouvent aucune indication concrète.

- 43 - Les rapporteurs évoquent régulièrement la nécessité pour le Parlement européen ou les Parlements nationaux d'exercer un contrôle plus strict, mais il est rare que l'on indique l'objet, le moyen et le moment de son exercice. L'établissement d'un registre des domaines où ce contrôle émanant d'une initiative propre, s'exercerait, fait défaut²³. Pourtant, les domaines d'application de ce contrôle ne manquent pas comme par exemple les accords de Schengen, ou EUROPOL.
- 44 Sur les quinze pays membres, seuls quelques Parlements ont mis sur pied un système de suivi systématique : les Parlements scandinaves, le Parlement hollandais, le Sénat français et la Chambre des Lords britannique²⁴. Les parlementaires des autres pays sont à la merci de leurs ministres, et du pouvoir exécutif, pour obtenir des informations... Combinée au manque de personnel et de moyens, cette faiblesse de la capacité de contrôle constitue l'élément essentiel de ce que l'on appelle communément le " déficit démocratique ".
- 45 - Il arrive très souvent que le rapporteur s'approprie les idées des autres : on n'indique pas ses sources²⁵, et on fait, pratiquement, comme si on avait trouvé soi-même les idées et les propositions.
- 46 - Les références aux statistiques existantes sont rares, et quand elles existent les indications des sources sont pour le moins imprécises²⁶, à part quelques rares références à des données d'EUROSTAT. Néanmoins, sur ce point, les " Communications " de la Commission se distinguent d'une façon positive des rapports parlementaires²⁷.
- 47 - Les parlementaires répètent qu'ils ne disposent ni du temps, ni du personnel, ni des moyens pour faire, ou faire faire les enquêtes qui leur permettraient de connaître la réalité sur le terrain et rendre des rapports plus étayés. Ils affirment également que les réglementations bureaucratiques les empêchent de produire plus d'un certain nombre de pages, ce qui limite donc de fait la possibilité de mentionner des références. Mais c'est surtout le travail de traduction dans les différentes langues qui empêchent, selon eux, l'établissement de longs textes. Tout cela est peut-être vrai. Il n'empêche que quelques rapports exemplaires existent, dans lesquels l'exposé des motifs fait amplement mention d'analyses scientifiques²⁸. On peut donc se poser la question de savoir pourquoi les rapports sur les problèmes de drogues, de l'asile, de l'immigration, de la corruption, sur EUROPOL et la collaboration policière, sur les droits de l'homme, la situation des ressortissants des pays tiers, etc., n'utilisent pas l'abondante littérature scientifique disponible. On peut également s'interroger sur l'utilisation par la Commission des résultats des recherches qu'elle commande à des centres de recherches universitaires un peu partout en Europe et qu'il est si difficile de se procurer.
- 48 En fait, sur les 47 documents analysés nous n'avons recensé qu'une vingtaine de références à des travaux universitaires.
- 49 A l'évidence, les chemins des savoirs politiques et des savoirs universitaires sur les questions que nous avons évoquées ici ne s'entrecroisent pas ou peu. S'il y a des échanges et des références entre le champ politique et le champ universitaire, ils demeurent cependant extrêmement superficiels. Les deux discours ne se rencontrent pas et chaque savoir reste replié sur lui-même. L'osmose par laquelle les deux savoirs profiteraient vraiment l'un de l'autre est exceptionnelle. Seuls quelques documents de la Commission

ou du Parlement européen ont manifestement tiré profit d'un certain savoir scientifique. Quelques rares analyses universitaires ne se sont pas limitées aux documents officiels et les plus connus des institutions européennes.

- 50 Cependant, il faut souligner, in fine, que si un nombre important d'analyses universitaires ont recours à des sources institutionnelles, les rédacteurs des documents des institutions européennes ne se servent pratiquement jamais des données scientifiques. Les rapports entre les deux savoirs ne sont absolument pas symbiotiques.
- 51 Si des parlementaires et des journalistes sont confrontés à des difficultés d'accès à l'information en ce qui concerne le champ de la sécurité en Europe, il en va de même pour les chercheurs. On pourrait même imaginer que des analyses plus profondes des mécanismes de prise de décisions rendent indispensable un usage critique des sources cachées ou moins accessibles. Quelques rares chercheurs en font mention. En limitant les études à des analyses morphologiques et descriptives, comme c'est souvent le cas, ne perd-on pas une bonne partie de sa faculté de distanciation ? N'arrive-t-il pas, de temps à autre, qu'une institution, disposant de pouvoirs et de compétences dans le domaine de la justice, de la police ou de la sécurité, soit en même temps l'objet et d'une certaine façon le co-auteur d'une recherche par le biais de son financement notamment, avec les conséquences que l'on peut imaginer quant à la fiabilité et la validité scientifique de ce travail ? Une trop grande identification avec une instance gouvernementale, policière ou autre ne mène-t-elle pas forcément à des analyses purement morphologiques, superficielles et biaisées, transformant le chercheur en un simple servant of power ? Faire de la recherche à la demande et pour le compte d'une institution est souhaitable, et même nécessaire. Mais est-on toujours suffisamment scrupuleux(se) et réalise-t-on quelle est la conviction et la volonté démocratique de l'instance pour qui on travaille ? Travailler directement pour un pouvoir exécutif exige souvent beaucoup de courage, de la prudence et de la distance, parce que nous savons que ces pouvoirs sont les vrais producteurs du " déficit démocratique ". Travailler pour un Parlement est de loin préférable, car on peut au moins avoir l'impression, ou même la conviction, de participer à la préparation d'un travail législatif ou de contrôle démocratique.
- 52 Il est assez heureux de constater que des analyses contextuelles macro-politiques et sociologiques sur le thème de la sécurité s'effectuent ça et là dans des lieux académiques. Nous l'avons mentionné. Et c'est une raison supplémentaire de maintenir et de développer une pensée universitaire autonome sur ces questions délicates. Mais, hélas, il faut convenir que nombre de ces analyses restent très spéculatives, et qu'elles souffrent cruellement de données empiriques solides. C'est sans doute ce qui explique la faiblesse des revendications et des critiques sur la non-accessibilité des sources de la part des chercheurs. Il serait pourtant souhaitable, en tant qu'universitaires, d'appuyer les demandes des parlementaires, des travailleurs des ONG et des journalistes pour exiger dans l'Union européenne un freedom of information act, sous forme par exemple de bases de données et de documents largement accessibles dans le domaine qui nous occupe ici : la sécurité.

NOTES

2. Traités à la fondation des Communautés européennes - Acte Unique - Textes concernant les Communautés, 1987, Déclaration générale concernant les articles 13 à 19 de l'Acte Unique, p. 588.
3. L. van Outrive, " La sécurité sans frontières ? " in A. Riche (dir.), 2002 Odyssée de l'Europe, Bruxelles, Eds. Luc Pire, Collection internationale, 1996, pp.99-108.
- C. Barbier, La coopération européenne dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures, Bruxelles, Centre de recherche et d'informations socio-politiques (CRISP), 1997, n° 1546-1547 ; Ph. de Bruycker e.a., La libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne et les politiques d'accompagnement nécessaires à sa mise en œuvre, Rapport du Groupe d'Etudes Politiques Européennes (GEPE), Bruxelles, 1997.
4. J'ai établi en collaboration avec G. Renault, J. Vanderborght, une actualité bibliographique sur la collaboration policière en Europe. Cet article en est le prolongement analytique. Cf. G. Renault, J. Vanderborght, L. van Outrive, " La collaboration policière internationale en Europe, Actualités bibliographiques ", *Déviance et Société*, 1996, vol.20, n° 2, pp. 173-192.
5. Il est intéressant de constater que ces trois approches se retrouvent également dans les travaux théoriques sur le " lobbying " dans le cadre européen.
6. Selon ce qui se manifeste dans l'opinion publique et/ou selon des événements les ministres y ajoutent des compétences : après le trafic de plutonium, la pornographie et l'abus sexuel des enfants.
7. Cf. l'actualité bibliographique note 4. La plupart de ces publications sont des ouvrages collectifs.
8. Je cite par ordre de priorité : H. Busch, *Grenzelose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, Münster, Westphalische Dampfboot, 1995 ; D. Bigo, *Polices en Réseaux, L'expérience européenne*, Paris, Presse de Sciences-Po, 1996 ; T. Bunyan (ed.), *Statewatching-the new Europe, A handbook on the European state*, London, A Statewatch Publication, 1993 ; P. de Hert & J. Vanderborght, *Informatieve samenwerking over de grenzen heen [La collaboration en échange d'informations]*, Brussel, Politeia, 1996 (Deel 1 en 2).
9. H. Busch, *Grenzelose Polizei ?*, op.cit. ; D. Bigo, *Polices en Réseaux*, op.cit. ; T. Bunyan (ed.), *Statewatching-the new Europe*, op.cit. ; P. de Hert & J. Vanderborght, *Informatieve samenwerking over de grenzen heen*, op. cit., M. Anderson, M. den Boer., *Policing the European Union-Theory, Law and Practice*, Clarendon Studies in Criminology, Oxford, Clarendon Press, 1995 et M. den Boer (ed.), *The Implementation of Schengen : first the widening, now the deepening*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1997 ; J. Monar & R. Morgan (eds), *The Third Pillar of the European Union-Cooperation in the field of justice and home affairs*, Brussels, European Interuniversity Press, 1994, et R. Bieber & J. Monar (eds), *Justice and Home Affairs in the European Union-The development of the Third Pillar*, European University Press, 1995.
10. Je fais essentiellement référence aux livres de H. Busch et de D. Bigo.
11. Ibid.
12. H. Busch, op.cit., pp. 9-11.
13. T. Bunyan, in *Statewatch*, vol. 6, n° 2 March-April ; n° 3 May-June 1996 ; n° 5 sept.-oct. 1996 et in des " special papers " (1997) : *Official secrets law in the European Community ?* in Briefing paper n° 1 et in " *The Statewatch case* ", PO Box 1516, London N16 0EW, UK., X. Related disclosure of secret Council report on transparency, in *Fortress Europe*, n° 47, October 1996, p. 10-12.

14. T. Bunyan, " Statewatch takes European Council to European Ombudsman " in Statewatch, Nov. 1996, (special issue) et " Official secrets law in the European Community ? " Briefing paper n°1 et " The Statewatch Case ", June 1997. St. Bates, " EU guards its secrets " in The Guardian, March 24 1997, p. 1.
15. Parlement européen, Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, Rapport sur l'évaluation des travaux et fixation des priorités politiques du PE pour la Conférence Intergouvernementale 1996, A4-0068/96 (rapport Wiebenga).
16. Conference of the representatives of the governments of the member states, Draft Treaty of Amsterdam, CONF/4001/97, Brussels, June 19 1997, pp. 92, 124, 139.
17. Les rapports des commissions parlementaires et les documents de la Commission et du Conseil sont conservés sur microfiches. La difficulté consiste à repérer des documents qui ont trait à un certain domaine. En tout cas, comme cela a été dit, des registres systématiques et accessibles de documents n'existent pas. Nous avons choisi de consulter des rapports parlementaires parce que ces rapports contiennent un : " exposé des motifs " où l'on peut trouver des références à des travaux scientifiques. Evidemment, comme nous l'avons déjà indiqué, les prises de positions politiques se trouvent dans les résolutions votées en séance publique, mais les " exposés des motifs " (accompagnés d'un projet de résolution ou d'un nouveau texte à approuver par la Commission et le Conseil) fonctionnent en général comme un support important. Nous avons choisi des documents de la Commission, appelés " Communication " (COM) après que nous ayons constaté l'absence totale de références dans les documents qui contiennent des projets de décisions à prendre par le Conseil. " Les communications " sont des rapports d'information et d'analyse, qui intègrent en plus des prises de position de la Commission. Les documents du Conseil contiennent les décisions de cette institution. Il se peut que le secrétariat du Conseil produise certains documents qui font référence à des analyses scientifiques, mais j'en doute. Il existe les documents des services juridiques des trois institutions, qui fournissent des interprétations du Traité, de la législation et de la jurisprudence européenne. Plus ils sont intéressants, plus il est difficile de les obtenir ! Enfin, il existe les arrêts de la Cour de Luxembourg. Une analyse des évaluations, des interpellations et des commentaires des parlementaires nationaux concernant l'un ou l'autre problème pourrait être intéressante... mais elle exigerait une recherche qui jusqu'à maintenant n'a jamais été entreprise.
18. Parlement Européen, Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, Rapport sur le projet d'acte du Conseil établissant la Convention portant création du Système d'information européen (SIE), 27 février 1997, C4-0249/95 (rapporteur Anna Tzerron i Cusi).
19. Parlement européen, Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, CIREFI (Centre d'information et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration), 18 juillet 1995, A4-0186/95 (rapporteur D'Ancona).
20. Ceci me permet de dire que dans le monde politique on a souvent des ennuis avec des collègues qui ne connaissent rien, et inversement dans le monde académique, on a souvent des ennuis avec des collègues qui en savent trop!
21. Parlement européen, Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, Convention sur la corruption impliquant des fonctionnaires des communautés et des États-membres, 11 novembre 1996, A4-0365 (rapporteur Marinho). L'exposé des motifs comporte une seule page.
22. Idem., Garanties minimales pour les procédures de demande d'asile, 8 octobre 1996, A4-0315/96 (rapporteur D'Ancona) ; Idem., Fonctionnement du Traité sur l'UE dans la perspective de la Conférence Intergouvernementale de 1996 (mise en oeuvre), 22 février 1995, A4-0102/95 (rapporteur Barros Moura) ; Idem., Lutte contre la drogue : règlement concernant la lutte contre les drogues dans la coopération Nord-Sud, 20 février 1996, A4-0070 (rapporteur Cacavale). Idem., Plan d'action communautaire dans le domaine de la toxicomanie - communication, 1er juin 1995,

A4-0136 (rapporteur Stewart-Clark). Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile, Bruxelles, le 23 février 1994, COM(94)23 final.

23. Ne faudrait-il pas insister pour qu'un Parlement exerce en profondeur son droit de contrôle démocratique en déterminant lui-même ce qu'il veut contrôler, quand et comment ?

24. Il convient de noter que le Sénat français comme la Chambre des Lords publient des rapports qui sont plus qu'instructifs, tout en témoignant certes d'une certaine orientation politique.

25. Parlement européen, Commission institutionnelle, Avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, Partie C. Compte rendu de l'audition publique, 1ère et 2ème parties, 7 et 27 mars 1996, A4-0068/96. (rapporteurs Dury et Majj-Weggen), p. 63. En effet, il s'agit d'une exception.

26. Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue, Bruxelles, le 23 juin 1994, COM(94) 234 final.

27. Idem., Sur les politiques d'immigration et d'asile, op.cit.

28. Parlement européen, Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, Libre circulation des supporters de football/lutte contre le hooliganisme, 24 avril 1996, A4-0124/96 (rapporteur Roth) ; idem., Trafic illicite de substances radioactives et de matières nucléaires, 21 février 1996, A4-0066/96 (rapporteur Schultz).

INDEX

Mots-clés : sécurité intérieure, connaissance/ expertise

Index géographique : Europe

AUTEUR

LODE VAN OUTRIVE

Professeur à l'Université de Louvain, ancien député européen.